



La UE necesita avanzar con rapidez para acabar con la sobrepesca antes de 2020

Un informe muestra que numerosas poblaciones todavía no se están explotando de manera sostenible

Resumen

En 2013, los responsables de la toma de decisiones en la Unión Europea acordaron reformas de gran alcance para la Política Pesquera Común (PPC) y establecieron objetivos globales para recuperar las poblaciones de peces en aguas europeas. La nueva PPC incluyó el compromiso legalmente vinculante de poner fin a la sobrepesca, si ello era posible en 2015, y de forma progresiva y paulatina, a más tardar en 2020, de modo que la biomasa de las poblaciones (el peso total de una población de peces), pueda recuperarse y mantenerse por encima de los niveles sostenibles.

En *Taking Stock*, un nuevo informe¹ encargado por The Pew Charitable Trusts y elaborado por la consultoría pesquera Poseidon Aquatic Resource Management Ltd., se evalúa el avance con respecto a estos objetivos desde que la PPC entró en vigor a principios de 2014. El informe concluye que la UE y sus Estados miembros necesitan acelerar los esfuerzos para acabar con la sobrepesca a fin de cumplir el inminente plazo de 2020. Esto permitiría recuperar las poblaciones de peces y aumentaría los beneficios sociales y económicos a largo plazo del sector pesquero en la UE.

La sobrepesca debería ser una cosa del pasado

En las décadas que precedieron a la reforma de la PPC, la sobrepesca dio lugar a que numerosas poblaciones de peces en aguas europeas estuvieran explotadas a niveles insostenibles y, en algunos casos, incluso cerca del colapso. Con frecuencia, el sector pesquero obtuvo menores niveles de rendimiento y beneficios de los que habrían sido posibles con una gestión más eficaz de las pesquerías. Éste no es un problema exclusivo de Europa: En 2017, el Banco Mundial determinó que una mejor gestión de las pesquerías mundiales generaría 8300 millones de dólares estadounidenses en ingresos adicionales en todo el mundo.² En ese estudio, se reiteraron los resultados de otras investigaciones, que indicaron que las pesquerías sostenibles son beneficiosas no solo para el medio marino sino también para la rentabilidad económica de las empresas pesqueras y las comunidades costeras.

Teniendo en cuenta el plazo de la PPC para acabar con la sobrepesca en Europa antes de 2015, si ello era posible, esta tarea debería estar casi terminada.

Teniendo en cuenta el plazo de la PPC para acabar con la sobrepesca en Europa en 2015, si ello era posible, esta tarea debería estar casi terminada, y solo deberían quedar los casos más difíciles en un camino continuo y gradual hacia niveles de pesca más sostenibles.³ Sin embargo, los datos oficiales dados a conocer anualmente por la Comisión Europea continúan demostrando que una proporción excesiva de límites de pesca se siguen estableciendo demasiado elevados y que numerosas poblaciones todavía no están recuperadas.⁴

El informe evalúa el avance de la UE para poner fin a la sobrepesca y recuperar las poblaciones de peces

En el informe de Poseidon se analizan los datos de los límites de pesca y de biomasa durante 5 años, a partir de 2013, fecha en la que las reformas de la PPC se estaban ultimando y que posteriormente se han implementado. La investigación evalúa el éxito de la UE en la implementación de las reformas y si los responsables de la toma de decisiones están bien encaminados para cumplir los plazos de la PPC.

Las preguntas fundamentales que se formularon fueron las siguientes:

- ¿Hasta qué punto se están teniendo en cuenta las recomendaciones científicas al establecer límites de pesca?
- ¿Hasta qué punto las poblaciones de peces se encuentran en los niveles de biomasa requeridos por la PPC?

La Comisión Europea, el brazo ejecutivo de la UE, informa sobre algunas de estas tendencias, pero hasta ahora no ha puesto toda la información en un único lugar. Además, con frecuencia, se omiten elementos importantes tales como evaluaciones sobre hasta qué punto las decisiones tomadas por el Consejo de la UE (integrado por los ministros de Pesca de cada uno de los 28 Estados miembros) coinciden con las recomendaciones científicas, o bien en qué estado se encuentran las biomasa de las poblaciones en comparación con el nivel de rendimiento máximo sostenible (RMS) establecido en la PPC. El RMS hace referencia al máximo rendimiento, o captura, que en teoría puede extraerse, en promedio, de una población determinada sin que ello afecte la estabilidad a largo plazo de la población.

Metodología

Los investigadores de Poseidon emplearon varias fuentes de datos y tuvieron en cuenta poblaciones de peces en el mar Báltico, en el mar del Norte y en aguas occidentales de Europa. Compararon las recomendaciones científicas oficiales sobre límites de pesca para cada población con los límites actualmente establecidos por los ministros de Pesca en las reuniones anuales del Consejo.

Los analistas también examinaron los datos oficiales sobre la biomasa de las poblaciones de cada año y los compararon con varios puntos de referencia de los niveles de biomasa capaces de producir el rendimiento máximo sostenible (RMS), que es el objetivo de la PPC. Teniendo en cuenta los datos sobre estos parámetros durante 5 años, los investigadores obtuvieron algunas conclusiones con respecto al grado de progreso alcanzado, y cuánto queda por hacer antes de 2020.

Conclusiones principales

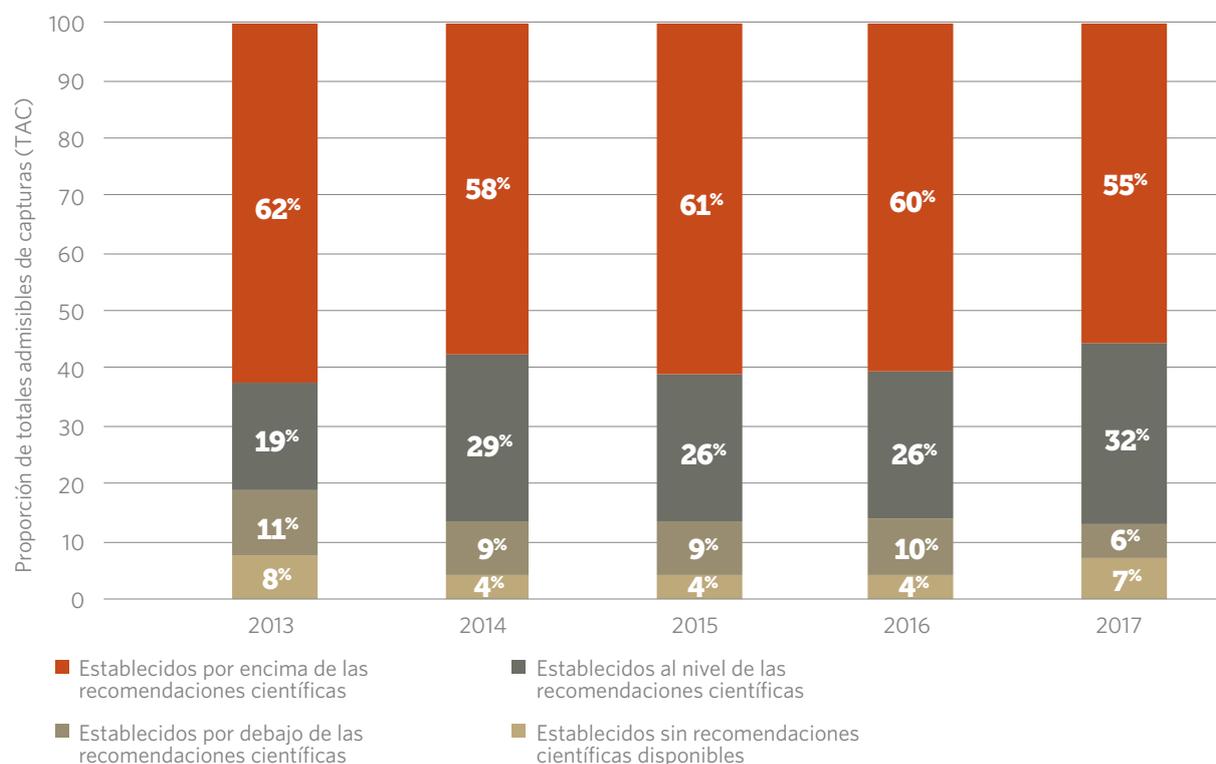
Las tendencias identificadas en el informe demuestran algunas mejoras con respecto a la reducción de los niveles de sobrepesca, cambios que concuerdan con los datos oficiales de la UE. No obstante, en el informe también se observa que la sobrepesca sigue siendo considerable porque los responsables de la toma de decisiones continúan estableciendo límites de pesca demasiado altos. Además, se indica que con los avances actuales, la UE no está bien encaminada para poner fin a la sobrepesca antes de 2020, a menos que se hagan cambios significativos en los próximos 3 años.

Las conclusiones sobre el aumento de la biomasa de las poblaciones ofrecen un panorama similar. La biomasa de las poblaciones está aumentando en términos generales, pero la recuperación dista mucho de ser lo suficientemente rápida. Son pocas las poblaciones claramente identificadas como recuperadas por encima del nivel de biomasa capaz de alcanzar el RMS. Mientras tanto, se observa de manera general una falta de datos o puntos de referencia claros con respecto a este objetivo fundamental de la PPC.

Figura 1

La mayoría de los límites de captura de la Unión Europea se establecen aún por encima de las recomendaciones científicas, 2013-2017

Es necesario acelerar el cambio para cumplir el plazo de 2020



Nota: Cada año, el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM), una organización científica internacional, ofrece recomendaciones sobre el máximo nivel de captura para cada población de peces con el propósito de garantizar que su explotación sea sostenible. Sin embargo, desde que se llegó a un acuerdo sobre la PPC en 2013, los ministros de Pesca han establecido constantemente una mayoría de límites de pesca, denominados totales admisibles de captura (TAC), superiores a los niveles recomendados por el CIEM.

Fuente: Informe *Taking Stock*

© 2017 The Pew Charitable Trusts

Análisis de datos por parte de Pew: El avance para acabar con la sobrepesca es insuficiente

El informe descubrió que, para 2017, el Consejo estableció un 55 % de límites de pesca por encima de las recomendaciones científicas. Un porcentaje ligeramente inferior al 58 % registrado en 2014. Desde 2013, la tendencia general que se observa en estos porcentajes concuerda a grandes rasgos con los resultados del informe oficial de la Comisión, que emplea un conjunto de datos similares.⁵ La tendencia es clara: Cada año, los ministros de Pesca que se reúnen en el Consejo continúan estableciendo más de la mitad de los límites demasiado elevados. Esto hace que cada año que pasa resulte más difícil cumplir con el plazo de 2020.

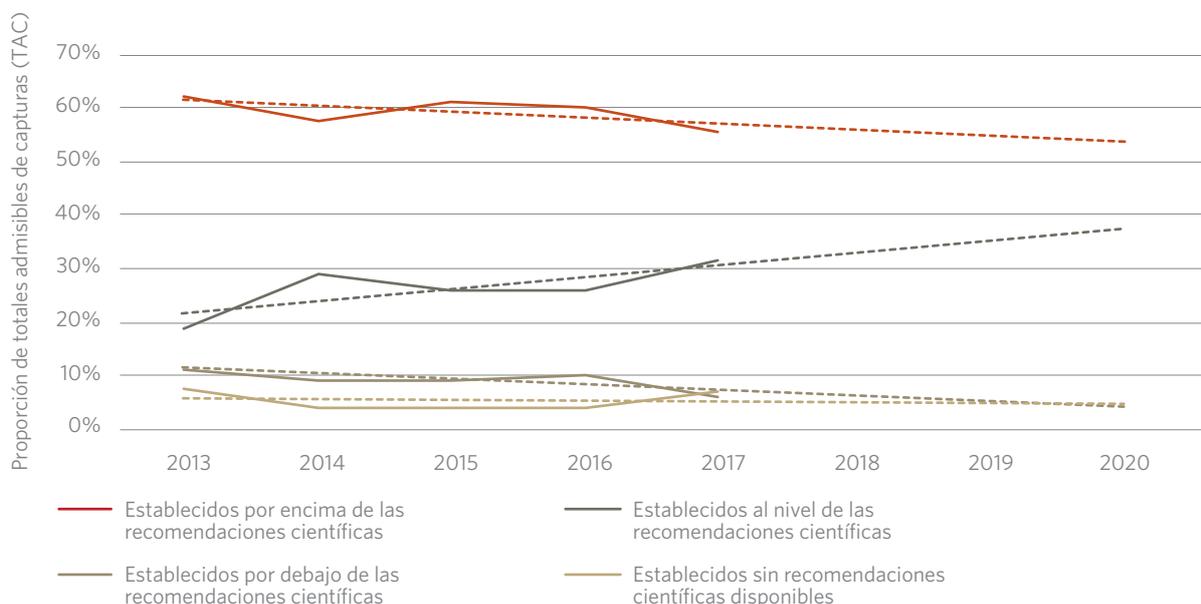
Con un ritmo de avance tan lento, el objetivo de la PPC podría hacerse inalcanzable en breve

Si los ministros continúan estableciendo límites que superan las recomendaciones científicas, al ritmo de avance actual la mitad de las poblaciones podrían seguir siendo objeto de sobrepesca en 2020, contraviniendo así la ley europea. De manera alternativa, los ministros podrían decidirse por un cambio de último minuto y, por necesidad, pasar a seguir de forma general las recomendaciones científicas para todas las poblaciones a medida que se aproxima la fecha límite. Con el propósito de evitar ese tipo de enfoque disruptivo, los ministros deberían implementar ahora las medidas progresivas y graduales necesarias, para poder cumplir con el plazo límite de 2020 con el que se comprometieron en la PPC reformada.

Figura 2

Tendencias actuales de los límites de captura a medida que se acerca el plazo de 2020

El análisis demuestra pocas posibilidades de alcanzar los objetivos de la PPC a menos que se hagan cambios significativos



Nota: Las líneas de puntos muestran las tendencias de las decisiones del Consejo sobre los límites de pesca durante los últimos 5 años y las extrapolaciones hasta 2020 en caso de que continúen las tendencias actuales.

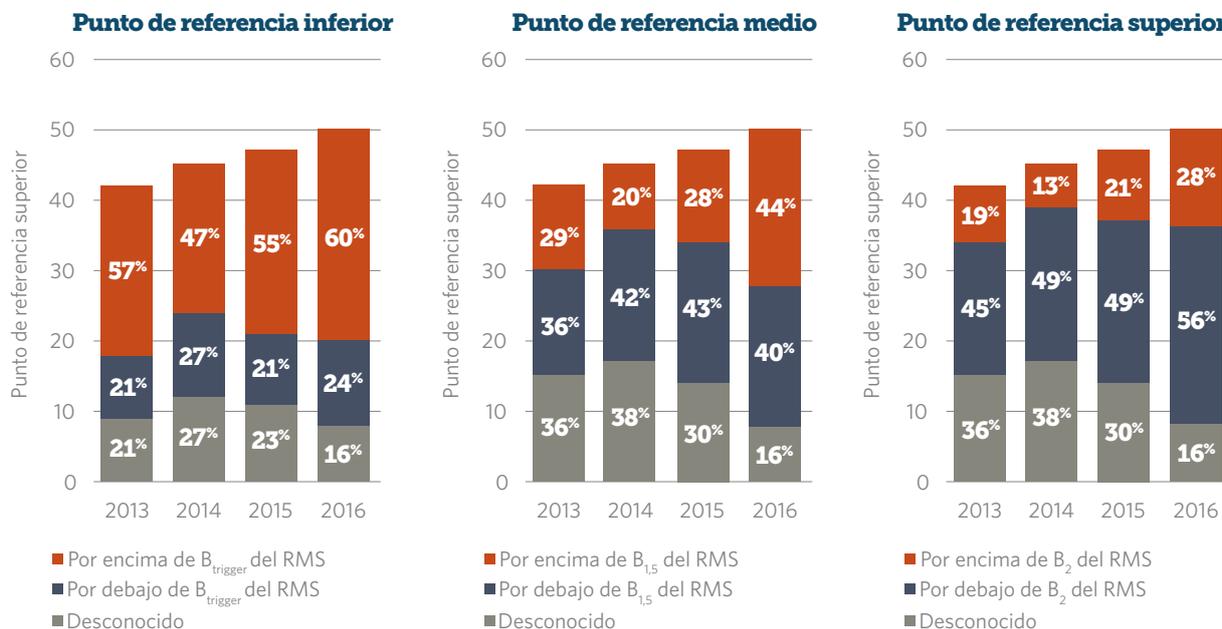
Fuente: Informe *Taking Stock*

© 2017 The Pew Charitable Trusts

Figura 3

Tres posibles puntos de referencia proporcionan distintos panoramas del avance en la UE

En cada uno, numerosas poblaciones de peces no alcanzaron aún los niveles requeridos



Nota: Con una cantidad insuficiente de datos oficiales, en el informe se calculan los niveles de biomasa capaces de producir el RMS empleando puntos de referencia inferiores, medios y superiores. El valor $B_{trigger}$ del RMS es el punto de referencia típico utilizado, pero es posible que no refleje con exactitud el nivel de biomasa necesario para lograr los objetivos de la PPC. Los otros dos son múltiplos de los niveles de biomasa actualmente usados como puntos de referencia y proporcionan posibles valores aproximados alternativos de RMS.

Fuente: Informe *Taking Stock*

© 2017 The Pew Charitable Trusts

La falta de transparencia obstaculiza los esfuerzos para medir el progreso

Las omisiones importantes en los datos sobre pesquerías europeas puestos a disposición del público por la Comisión Europea, así como la falta de transparencia en el proceso de la Comisión y del Consejo al establecer límites de pesca, dificultan la tarea de sacar conclusiones sobre el avance hacia la implementación de la PPC.

Por ejemplo, en muchos casos, los investigadores simplemente no pudieron comparar las recomendaciones científicas con los límites de pesca debido a discrepancias entre los parámetros o los conjuntos de datos empleados por el Consejo en la toma de decisiones y por la Comisión, cuando ésta informa sobre el avance.

Las comunicaciones procedentes de la Comisión y de los gobiernos de los Estados miembros a menudo exhiben una variedad de medidas sobre los avances. Por ejemplo, presentan las poblaciones de peces como “en conformidad con el RMS” o las describen como “gestionadas de manera sostenible”⁶ sin aportar datos específicos sobre las medidas utilizadas o sin un panorama claro de la recuperación de las poblaciones con respecto al objetivo del RMS. Contar con datos oficiales presentados con una mayor claridad sobre el avance hacia la implementación de la PPC ayudaría a todos a entender las decisiones y a responsabilizar mejor a quienes las toman.

La recuperación de las poblaciones está lejos de alcanzar los objetivos de la PPC

Las fuentes oficiales incluyen evaluaciones de la biomasa de las poblaciones en sus informes, pero, si se tiene en cuenta el objetivo de la PPC (es decir, el de lograr la recuperación de las poblaciones por encima de los niveles de biomasa capaces de producir el rendimiento máximo sostenible), estos informes proporcionan pocos datos con respecto al estado de las poblaciones. Menos del 10% de las poblaciones de peces en aguas europeas que fueron analizadas en el informe cuentan con estimaciones científicas oficiales de los niveles de biomasa en relación con los objetivos de la PPC. Ante la falta de tal información pública, los investigadores tuvieron en cuenta otros puntos de referencia, utilizados por los gestores de las pesquerías para evaluar el progreso con respecto a los objetivos de la PPC, y que en la mayoría de los casos son menos ambiciosos que el punto de referencia del RMS.

Los puntos de referencia por lo general definen los límites, objetivos o rangos de los niveles de pesca o de biomasa que concuerdan con los objetivos particulares de gestión. Independientemente de cómo se mida el RMS, ya sea mediante estimaciones inferiores, medias o superiores, los números muestran cierto avance en el aumento de la biomasa de las poblaciones. Aun así, una proporción considerable de las poblaciones (del 24% al 56%, según el punto de referencia) todavía no se ha recuperado por encima de niveles capaces de producir el RMS.

Contar con datos oficiales presentados con una mayor claridad sobre el avance hacia la implementación de la PPC ayudaría a todos los actores a entender mejor las decisiones y poder pedir cuentas a quienes toman dichas decisiones.

Un camino a seguir

Los responsables de la toma de decisiones en Europa tienen poco tiempo para cumplir los objetivos establecidos en la PPC antes de 2020. Cumplir este cometido requerirá la cooperación y el esfuerzo constructivo de todos los actores principales. Teniendo en cuenta los resultados del informe, Pew recomienda varias medidas esenciales:

- Los ministros de Pesca deben establecer de manera constante límites de captura basados en datos científicos para avanzar mucho más rápidamente en el esfuerzo para acabar con la sobrepesca antes del plazo límite establecido en la PPC. Las decisiones que tome el Consejo durante los próximos 3 años determinarán la rapidez con la que Europa conseguirá los beneficios ambientales, sociales y económicos de la gestión pesquera sostenible.
- Debido a que los ministros en muchas ocasiones no han respetado los compromisos claros para cumplir los plazos establecidos por la ley europea, la Comisión Europea y los miembros del Parlamento Europeo pueden jugar un papel decisivo para pedir a los ministros que rindan cuentas.
- La transparencia de la toma de decisiones con respecto a la gestión de las pesquerías europeas debe mejorarse considerablemente, en beneficio del sector pesquero y del público. Los informes oficiales sobre el avance hacia los objetivos de la PPC deben ofrecer un panorama claro y coherente del grado en el que la mortalidad por pesca cumple los requisitos legales, así como del número de poblaciones que aún no se han recuperado por encima de los niveles de biomasa requeridos. El público no puede entender el progreso ni responsabilizar a quienes toman las decisiones si la información utilizada para justificar las políticas se mantiene en secreto.
- Deben usarse nuevas herramientas como parte de la PPC que se centren en la sostenibilidad a largo plazo de las pesquerías para lograr los objetivos finales de la política. Por ejemplo, resultan esenciales los planes plurianuales para las poblaciones de peces bien elaborados, aunque algunas propuestas anteriores ya se vieron debilitadas. La UE necesita planes plurianuales que ayuden a cumplir los objetivos de la PPC y a mantener la pesca dentro del límite del RMS para todas las poblaciones.

Conclusión

El informe *Taking Stock* ofrece un panorama variado del avance hacia los objetivos de la PPC. Los ministros de Pesca continúan estableciendo demasiados límites de pesca por encima de las recomendaciones científicas, lo que probablemente dificulte la recuperación de las poblaciones hasta alcanzar los niveles requeridos. Para empeorar las cosas, los datos facilitados a disposición del público sobre el estado de las poblaciones medido según el punto de referencia de la PPC son insuficientes.

Está claro que aún falta mucho camino por recorrer. Para cumplir el objetivo de la PPC de acabar con la sobrepesca antes de 2020, los responsables de la toma de decisiones en Europa necesitan implementar mejoras importantes y rápidas a la hora de establecer límites de pesca.

Notas finales

- 1 Poseidon Aquatic Resources Management Ltd., "Taking Stock: Progress Towards Ending Overfishing in the European Union" (2017), http://www.consult-poseidon.com/fishery-reports/Poseidon_Taking_Stock_2017.pdf.
- 2 Banco Mundial, "The Sunken Billions Revisited: Progress and Challenges in Global Marine Fisheries" (2017), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24056/9781464809194.pdf>.
- 3 Unión Europea, "Reglamento (UE) n° 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1954/2003 y (CE) n° 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n° 2371/2002 y (CE) n° 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo", Diario Oficial de la Unión Europea (2017), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1380>.
- 4 Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca (CCTEP), "Monitoring the Performance of the Common Fisheries Policy (STECF-17-04)" (2017), <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/55543/STECF+17-04+-+Monitoring+the+CFP.pdf>.
- 5 Ibid.
- 6 Comunicación de la Comisión relativa a la situación de la política pesquera común y a la consulta sobre las posibilidades de pesca para 2018" (2017), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2017:368:FIN>.

Para obtener más información, visite:

pewtrusts.org/endeuoverfishing

Contacto: Charlotte Masiello-Riome, directora de comunicaciones

Correo electrónico: cmasielloriome@pewtrusts.org

Sitio Web del proyecto: pewtrusts.org/endeuoverfishing

The Pew Charitable Trusts se inspira en el poder del conocimiento y tiene la intención de resolver los problemas más difíciles de la actualidad. Pew aplica un enfoque riguroso y analítico para mejorar las políticas públicas, informar al público y fomentar la vida cívica.